

“In het waterveiligheidsbeleid is tot nu toe onvoldoende aandacht geweest voor het beperken van de slachtoffers en de maatschappelijke ontwrichting bij een overstroming”, zegt Willem Ligtvoet van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving). Overheid en burgers kunnen nog veel doen om het aantal slachtoffers te verminderen.



Overstroombare dijk voorkomt dat er dodelijke slachtoffers vallen

Meer aandacht voor slachtofferreductie

Door Loes Elshof

“Het nieuwe waterveiligheidsbeleid beoogt naast het voorkómen van overstromingen het beperken van de maatschappelijke ontwrichting, mocht een overstroming alsnog optreden. Er is immers nog steeds een kleine kans dat het toch misgaat”, zegt Willem Ligtvoet, onderzoeker bij het PBL.

Willem Ligtvoet en Joost Knoop zijn auteurs van de studie “Kleine kansen - grote gevolgen”. Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) onderzocht het PBL het slachtoffer risico bij overstroming en bracht dit jaar in deze studie zijn zorgen naar voren. De studie is een vervolg op een eerder rapport waarin het PBL constateerde dat het waterveiligheidsbeleid wat betreft het beperken van aantallen slachtoffers doelgericht zou kunnen.

Het PBL concludeert nu dat het aantal verwachte overstromingsdoden nog fors omlaag kan. Ligtvoet: “Het ministerie heeft aandacht voor dit punt. Maar intussen is de besluitvorming op weg naar de herziening van het Nationaal Waterplan (NWP) in september in volle gang. Het is niet duidelijk of en zo ja welke doelen in het beleid worden opgenomen voor het beperken van aantallen slachtoffers en maatschappelijke ontwrichting.”

“De risicobenadering van de Rijksoverheid is natuurlijk een prima uitgangspunt. Bij aanvang van onze studie had de minister twee ingangen voor de normstelling: een basisveiligheid voor iedereen

die achter de dijk woont en daar waar nodig een aanscherping op basis van een economische analyse. In deze economische analyse worden ook de aantallen slachtoffers en getroffen en uitgedrukt in geld meegenomen, maar deze wegen in de totale schade beperkt mee. Voor slachtoffers door overstromingen worden hoge bedragen gerekend: bijna € 7 miljoen per slachtoffer. Toch omvat het aantal slachtoffers en getroffen en in geld veelal niet meer dan 20% van de totale schade.”

“Als alternatief kun je ook het beperken van het aantal slachtoffers als uitgangspunt nemen voor de veiligheidsnormen en de uitwerking van het beleid. Dit is een valide uitgangspunt omdat het leed van dodelijke slachtoffers onherstelbaar is en door mensen veel zwaarder wordt ervaren dan economische schade. Ons voorstel is om in gebieden met hoge slachtoffer risico's, dit aspect als zwaarste mee te tellen in het bepalen van de norm. De baten van de investeringen zijn dan in de eerste plaats de ‘vermeden aantallen slachtoffers.’”

Volgens de PBL-onderzoeker heeft in Nederland een brede, maatschappelijke afweging over hoeveel slachtoffers we door een overstroming aanvaardbaar vinden, niet plaatsgevonden. “Op basis van wat we nu weten, kunnen bij een overstroming met een jaarlijkse kans van 1: 10.000 circa 1.000 slachtoffers vallen. Dat is al een enorm aantal doden. Vervolgens zie je de aantallen nog fors toenemen: bij een overstroming met een kans van 1 op 100.000 kunnen er circa

Normen op basis van slachtoferaantallen



5.000 doden vallen en bij een kans van 1 op 1 miljoen ongeveer 8.000. Onze studie laat echter zien dat er concrete mogelijkheden zijn om deze grote aantallen slachtoffers vergaand te beperken, bijvoorbeeld met andersoortige dijken en een aangepaste evacuatiestrategie.”

“Naast het individuele risico (basisveiligheid) en economisch risico, zou ook het groepsrisico moeten meetellen. Het betekent ook dat je vanuit aantallen slachtoffers geredeneerd, in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid, toe zou kunnen met een lagere veiligheidsnorm - in dat geval bepalen het individueel risico en economische risico de veiligheidsnorm.”

“In vorige overheidsrapportages werden slachtoffers nauwelijks genoemd. In de nieuwste waterveiligheidsplannen zijn ze een prioriteit. Het belang van slachtoffers is dus gepromoveerd, maar concrete doelen worden nog niet aangekondigd. Zeg als Rijksoverheid gewoon naar hoeveel minder dodelijke slachtoffers je wil streven. Er zou bijvoorbeeld kunnen staan dat we het aantal mogelijke slachtoffers willen halveren binnen een bepaalde termijn. Dan geef je concreet richting aan je slachtofferlijn in het beleid.” Als je een dergelijk doel stelt, is ook beter te bepalen hoe je met de verschillende maatregelen dit doel het beste kan bereiken en tegen welke kosten.”

Wettelijke standaard

“In verschillende situaties zijn er andere typen dijken nodig. Er zijn innovatieve oplossingen beschikbaar. Maar er is nog steeds één wettelijke standaard waaraan een dijk moet voldoen. De minister

erkent dat verruiming van de ontwerpcriteria noodzakelijk is, en stelt ook voor in haar brief van juni jl. ‘het ontwerpinstrumentarium’ aan te passen. In hoeverre dit in de praktijk vervolgens tot steviger en doorbraakbestendiger dijken gaat leiden, moeten we afwachten.”

Ligtvoet vindt het hoog tijd dat de wet andersoortige dijken toestaat, zoals bredere overstroombare dijken of extra versterkte dijken die nauwelijks kunnen doorbreken, waardoor het water er enkel overheen kan slaan. De dijk kan daarbij zo worden gebouwd, dat als deze al zou bezwijken, hij pas na enkele dagen doorbreekt. Dan is er voldoende tijd voor evacuatie van de bevolking. “Er zijn wel wat hogere kosten, maar dit type dijk voorkomt dat er dodelijke slachtoffers vallen.”

Handelingsperspectief voor burgers

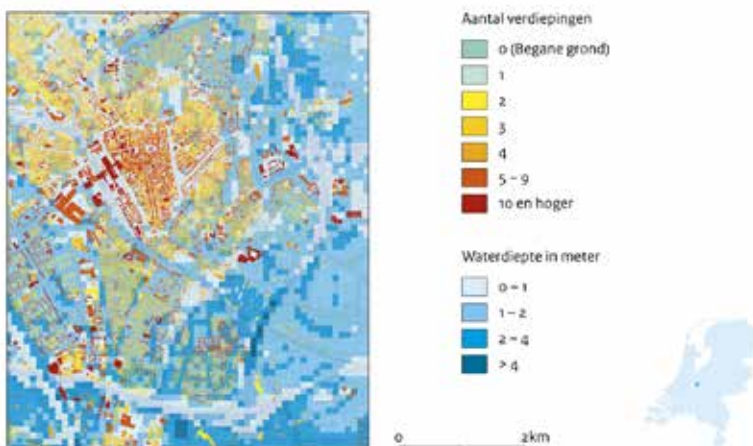
“Naast extra energie in onze dijken, wil de minister ook een nieuwe evacuatiestrategie ontwikkelen en een app die burgers kan helpen hoe je in je eigen gebied veiligheid in kunt komen. Dit soort informatievoorziening kan belangrijk bijdragen aan het beperken van aantallen slachtoffers. Want wie weet nu wat de veilige plekken zijn in zijn of haar naaste omgeving? Van belang daarbij is dat er voldoende vluchtplaatsen in de verschillende gebieden zijn. In de brief gaat de minister nog niet in op het ontwikkelen van een ‘veilige plekken strategie’; blijkbaar wordt dat nu nog niet nodig gevonden. Maar een aanpassing van de evacuatiestrategie wordt wel voorzien; dat hoeft ook niet veel geld te kosten en vraagt vooral een aanpassing van de organisatie en communicatie van de rampenbestrijding.”



Bredere dijken voorkomen niet dat er slachtoffers vallen

“De overheid heeft nog nooit zoveel aandacht besteed aan de reductie van het aantal slachtoffers bij overstromingen dan in de afgelopen jaren. Maar het is goed dat het PBL daar ook aandacht voor vraagt”. Dat is de reactie van prof. Matthijs Kok (hoogleraar Waterveiligheid aan de TU Delft) op het pleidooi van het PBL voor verdergaande slachtofferreductie. “Voor het eerst in de geschiedenis is er een norm voor de kans op overlijden als gevolg van een overstroming via 'Basisveiligheid voor iedereen'. En ook voor het eerst zijn beschermingsnormen gebaseerd op grote groepen slachtoffers. Er gelden strengere normen daar waar risico's het grootst zijn. Naar mijn idee zijn de doelen concreet en helder. Natuurlijk kan de overheid nog verder gaan, en het is aan de Tweede Kamer om de afweging te maken hoeveel slachtoffers aanvaardbaar zijn, en welke kosten we willen maken om de normen te realiseren”. De discussie over 'doorbraakbestendiger' dijken vindt Matthijs Kok een misverstand: “Waterkeringen worden ontworpen met een bepaalde norm-overstromingskans. Hoe de kering eruit ziet wordt niet voorgeschreven, er is dus niet één wettelijke standaard voor het profiel van een waterkering. Dat zie je ook in de praktijk: waterkeringen zijn er in alle soorten en maten, en die kunnen allemaal voldoen aan dezelfde norm. Een strengere norm-overstromingskans leidt altijd tot 'steviger en doorbraakbestendiger' dijken, dus ik begrijp niet waarom het PBL daaraan twijfelt. En natuurlijk is er de vrijheid van de ontwerper: een bredere dijk mag enkele decimeters lager zijn dan een minder brede dijk om aan dezelfde norm te voldoen. Het nieuwe ontwerpinstrumentarium staat dit ook toe. Het PBL stelt dat bredere dijken voorkomen dat er slachtoffers vallen, maar ik denk dat dit niet klopt. De kans op grote groepen slachtoffers wordt wel kleiner. Het lijkt me prima om dergelijke overwegingen explicieter mee te nemen in de verdere ontwikkeling van het ontwerpinstrumentarium. En let wel, dijken die 'pas' na enkele dagen doorbreken geven ook maatschappelijke ontwrichting. Een app voor burgers kan zeker nuttig zijn, maar is ook geen wondermiddel”.

Utrecht: ligging hoogte bebouwing ten opzichte van mogelijke overstromingsdiepte



Bron: Alterra; De Bruijn en Van der Doef 2011; PBL

Het planbureau onderzocht de mogelijkheden in Utrecht en kwam tot de conclusie dat er in die stad voor circa 90% van de inwoners nu al voldoende veilige, hoge vluchtplekken zijn. “In veel stedelijke gebieden hoef je niet eens je huis of flat uit. Ook kantoorgebouwen of hoge openbare gebouwen kunnen geschikte locaties zijn. Maar als dit soort gebouwen als vluchtplaats moeten dienen, moet er wel wat geregeld worden: hoe zorg je dat de mensen er op tijd in kunnen? Wie heeft bijvoorbeeld de sleutel?”

“Bij burgers ontbreekt het nog aan kennis over een duidelijk handelingsperspectief: kun je bij dreigende overstroming vluchten naar de 1e of 2e verdieping van je eigen huis; is het hiervoor geschikt? Zijn er veiliger plekken in de buurt of kun je beter het gebied uit? Voor communicatie met burgers moet dus veel aandacht komen.” Ligtfoot trekt een vergelijking met de gedetailleerde voorschriften bij het uitbreken van brand. De interactie met rampenbestrijding en de veiligheidsregio's is een belangrijk aandachtspunt voor de uitwerking. Ligtfoot: “Dat is een flinke opdracht voor de regionale en lokale overheid.”

Na de hamerklap op de Deltabeslissing waterveiligheid in september, ligt op het bordje van gemeenten, waterschappen en provincies dus ook het vraagstuk van 'te vermijden slachtoffers'. “De volgende fase van het Deltaprogramma biedt mogelijkheden om dit concreet in te vullen en met elkaar te kijken wat we zouden kunnen en willen bereiken. De kennis is voorhanden”, aldus Willem Ligtfoot. ∅

